

КОНКУРСНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНИЦИАТИВ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

В.Ф. Белоголовов¹, В.В. Климанов², Е.В. Миланова³

¹Зам.директора ООО «БРО по Байкалу», директор Регионального центра ФУР, РФ, Улан-Удэ, vera30@burnet.ru

²Директор института реформирования общественных финансов, РФ, Москва, vvk@irof.ru

³ Менеджер проектов, Фонд «Устойчивое Развитие», РФ, Москва, emilanova@fund-sd.ru

Аннотация

Рассмотрены механизмы и правовые аспекты предоставления бюджетных средств публично-правовым образованиям, хозяйствующим субъектам и негосударственным организациям. Несмотря на государственное регулирование вопросов предоставления бюджетных средств и требования действующего законодательства, очень важным в настоящее время является федеральное стимулирование поддержки развития на региональном уровне. Дается анализ возможностей конкурсного получения бюджетных средств в некоммерческом секторе. В последние годы применялись разные формы федерального стимулирования, нацеленные на поддержку институциональных преобразований на региональном уровне. Муниципальные образования стали регулярно участвовать в конкурсах на получение субсидий из федерального бюджета. Интерес к использованию конкурсных процедур свидетельствует о признании его эффективным способом распределения ресурсов. На примере Республики Бурятия приводится опыт и успешные результаты конкурсных программ Фонда «Устойчивое Развитие», направленных на устойчивое развитие местных сообществ, анализируются основные направления работы, способствующие улучшению экологических, экономических и социальных условий жизни местного населения.

Summary

This article studies the mechanisms and legal aspects of the provision of budgetary funds to public and business entities and non-governmental organizations. Presently, of much significance are federal stimulation of regional development, notwithstanding government control over allocations of budgetary funds and the requirements of the current legislation. The article also contains an analysis of the existing opportunities for receiving competitive budgetary funding in the nonprofit sector. In recent years, a variety of federal stimulation forms has been used to advance institutional changes on a regional level. Communities began to participate in contests for federal subsidizes on regular basis. The current interest in competitive procedures confirms the fact that they are being regarded as an effective means of resource distribution. The authors cite as an example the successful results achieved by the competitive programs of the Fund for Sustainable Development in the Republic of Buryatia targeted toward supporting community development. They also provide an analysis of the priority areas of program activities promoting better environmental, economic and social conditions in communities.

Введение

В статье анализируются проблемы распределения средств на муниципальном уровне: механизмы предоставления бюджетных средств, а также – роль конкурсных механизмов в распределении как бюджетных, так и внебюджетных средств. При рассмотрении роли конкурсных механизмов приводится опыт Фонда «Устойчивое развитие» (ФУР), который на протяжении нескольких лет реализовал около 600 проектов практически во всех регионах России на сумму около 10 млн долл. при финансировании российских и зарубежных доноров. В рамках проектов налажено устойчивое взаимодействие с представителями всех секторов общества – властных структур, бизнеса, некоммерческих организаций и средств массовой информации. Анализируются проблемы и пути их решения на разных этапах для выработки рекомендаций по успешному проведению конкурсных программ на примере Республики Бурятия, отличающейся богатым природным потенциалом (в значительной мере неиспользованным) и географическим положением в Байкальском регионе с развитой сетью охраняемых территорий.

Очевидно, что невозможно повторить ни одну из успешных моделей быстрого экономического и социального развития муниципального образования. Поэтому тиражирование успешного опыта и результатов должно быть основано на их целевой «доставке» в подготовленные местные сообщества, на понимании процессов их развития и на интенсификации обучающих программ для местных администраций, некоммерческих организаций и бизнеса.

I. Механизмы и правовые аспекты предоставления бюджетных средств

1. Государственное регулирование вопросов предоставления бюджетных средств

Регулирование вопросов предоставления бюджетных средств публично-правовым образованиям (в том числе муниципалитетам), хозяйствующим субъектам и негосударственным организациям осуществляется на основании требований действующего законодательства, прежде всего Бюджетного кодекса Российской Федерации. В последние годы происходил процесс последовательного усиления ограничений в части, например, предоставления бюджетных ассигнований.

При этом, в соответствии с теоретическими положениями, в государственном секторе экономики действует общее правило: финансировать можно только то, что разрешено, но не то, что не запрещено [3]. Аналогичное правило применимо и к сектору некоммерческих организаций. В связи с этим крайне важным представляется понимание вопросов регулирования использования средств бюджетов разных уровней (федерального,

региональных и местных), так как любая нецелевая направленность является даже формальным нарушением действующего законодательства.

В соответствии с Бюджетным кодексом, бюджетные ассигнования могут быть направлены только в качестве расходов на:

- оказание государственных и муниципальных услуг (выполнение работ), в том числе на оплату контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями;
- предоставление субсидий хозяйствующим субъектам, являющимся производителями товаров, работ, услуг;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- а также исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, ее субъектам, муниципальным образованиям.

При этом средства на оказание государственных или муниципальных услуг могут предоставляться бюджетным и автономным учреждениям, другим некоммерческим организациям, а также через «прямое» финансирование закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Очевидно, что финансирование обеспечения деятельности бюджетных учреждений (в соответствии с их сметами, утверждаемыми их учредителями, то есть фактически органами власти) и автономных учреждений через предоставление им субсидий не имеет конкурсного принципа распределения.

В то же время закупка товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд осуществляется, как правило, через сложные конкурсные процедуры, детально регулируемые Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и целым рядом постановлений Правительства РФ и иных нормативных правовых актов.

Субсидии производителям товаров, работ, услуг разных организационно-правовых форм (за исключением государственных и муниципальных учреждений) предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием

услуг только в случаях и порядке, предусмотренных законом (решением) о соответствующем бюджете и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высших исполнительных органов власти разного уровня. В свою очередь, данные правовые акты должны определять категории и/или критерии отбора хозяйствующих субъектов, имеющих право на получение субсидий, цели, условия и порядок их предоставления, а также порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Более значимым для анализа возможностей конкурсного получения бюджетных средств в некоммерческом секторе является понимание ситуации с предоставлением субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями. Их регулирование осуществляется положениями статьи 78-1 Бюджетного кодекса. В соответствии с ней, в бюджетах могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими государственных или муниципальных услуг (выполнение работ), а также иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями. При этом порядок определения объема и предоставления субсидий иным некоммерческим организациям устанавливается Правительством РФ для федерального бюджета, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации или местной администрацией соответственно для регионального и местного бюджетов. Таким образом, любое предоставление бюджетных средств некоммерческим организациям должно осуществляться в соответствии с процедурой, по крайней мере описанной в постановлении или распоряжении высшего органа исполнительной власти.

Нужно отметить, что вплоть до начала 2009 г. в законодательстве существовала некоторая неопределенность в данном вопросе, касающаяся только регионального и местного бюджетов. В связи с этим до последнего времени в субъектах Федерации и муниципальных образованиях при формировании проектов бюджетов и включении в них статей с указанием выделения бюджетных ассигнований различным некоммерческим организациям нередко возникали конфликтные ситуации, связанные с опротестованием данных решений со стороны контрольных органов и прокуратуры.

В связи с этим Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития РФ выпускали специальное инструктивное письмо по данному вопросу. Согласно позиции двух федеральных министерств, предоставление субсидий юридическим лицам (кроме государственных и муниципальных учреждений) на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения указанных затрат может осуществляться как до их возникновения, так и по факту возникновения. Деятельность некоторых некоммерческих организаций обусловлена особенностями их правового положения и преследует достижение социальных,

благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих, а также оказание поддержки малому и среднему предпринимательству. Получателям средств из бюджета (в том числе некоммерческим организациям – объектам инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства), не являющимся бюджетными учреждениями, могут быть предоставлены денежные средства из бюджета (гранты) в форме единовременно, безвозмездно и безвозвратно выплачиваемых субсидий.

Кроме того, отдельно регулируется вопрос возможности предоставления из региональных и местных бюджетов субсидий в виде имущественного взноса некоммерческим организациям, в том числе созданным в форме фонда. Статья 31 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах. В других статьях этого закона сказано, что фонд использует имущество для целей, определенных уставом фонда. Источниками формирования имущества фонда как некоммерческой организации в денежной и иных формах являются, в частности, регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов) и добровольные имущественные взносы и пожертвования.

Таким образом, публично-правовое образование, то есть субъект Федерации или муниципальное образование, если оно выступает учредителем фонда, вправе предоставлять как разовые, так и регулярные имущественные взносы, в том числе и в виде денежных средств в целях финансового обеспечения его деятельности.

Бюджетный кодекс не содержит ограничений в отношении предоставления субсидий из бюджетов юридическим лицам, в том числе созданным в форме фонда.

Например, закон субъекта Федерации о региональном бюджете или решение о местном бюджете может предусматривать выделение субсидии из регионального (местного) бюджета в целях оказания содействия субъектам малого предпринимательства в качестве добровольного имущественного взноса на учреждение государственного или муниципального фонда поддержки предпринимательства, фонда содействия кредитованию (гарантийного фонда, фонда поручительств), фонда для приобретения паев закрытых паевых инвестиционных фондов, привлекающих инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства и иных видов объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства и обеспечение их деятельности. Аналогичные положения могут применяться и по отношению к фондам, нацеленным на финансирование экологических мероприятий.

Таким образом, еще до внесения соответствующих изменений в законодательство, федеральные министерства признавали, что предоставление в соответствии с законом (решением) о бюджете субсидий некоммерческим организациям различных форм (в том числе общественным и религиозным организациям (объединениям), фондам, некоммерческим партнерствам, автономным некоммерческим организациям), за исключением бюджетных учреждений, не противоречит Бюджетному кодексу.

2. Федеральное стимулирование поддержки развития на региональном уровне

В последние годы применялись разные формы федерального стимулирования, нацеленные на поддержку институциональных преобразований на региональном уровне [1]. Среди них: поддержка осуществления административной реформы; реализация приоритетных национальных проектов; финансовое стимулирование преобразований в бюджетной сфере, связанное с реформированием региональных, а также муниципальных финансов; содействие в развитии малого бизнеса и другие направления. Новыми направлениями стали поддержка модернизации жилищно-коммунального хозяйства и региональных инвестиционных проектов.

Одним из важнейших условий устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации является реформирование системы государственного управления, обусловленное, в частности, недостаточной эффективностью государственного аппарата. Стратегические направления этого процесса были заданы еще в 2003 г.: радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными органами, и формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов, повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

Приоритетные направления административной реформы и механизмов ее реализации, определенные в ряде нормативных документов федерального уровня, конкретизировали стратегические положения реформирования системы государственного управления:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в экономике;

- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Концепция административной реформы в 2006-2008 гг. и план мероприятий по ее проведению стали ориентиром для проведения административной реформы на региональном и муниципальном уровне.

Федеральными органами государственной власти в рамках обеспечения управления и координации деятельности по проведению административной реформы на региональном уровне была обеспечена поддержка ее проведения. В частности, в федеральном бюджете предусматриваются средства, для поощрения субъектов Федерации, проекты которых прошли конкурсный отбор в Минэкономразвития России.

Проекты по реализации административной реформы в субъекте Федерации должны удовлетворять критериям, установленным на федеральном уровне, в частности, содержать информацию по степени реализации мероприятий, в том числе:

- степени влияния программы, плана и проекта на достижение целей административной реформы, в том числе качества представленных в заявке проектов;
- наличие в программе, плане и проекте мероприятий, связанных с пилотным внедрением полученных результатов;
- соотношению затрат на осуществление проектов и эффекта от их реализации;
- долевого финансированию расходов на реализацию программ, планов и проектов.

В 2006-2009 гг. получила широкое распространение практика поддержки реализации приоритетных национальных проектов, важнейшим результатом которых стала отработка современного проектного подхода в государственном управлении и бюджетном планировании. Необходимость использования и развития этих механизмов на уровне регионов и муниципалитетов при стимулирующем участии федерального центра обусловлена тем фактом, что национальные проекты направлены на решение задач, стоящих перед властями субфедерального уровня и затрагивают в большей степени полномочия региональных органов власти (здравоохранение, образование, сельское хозяйство, строительство жилья).

Масштабным направлением приоритетного национального проекта «Образование», который активно реализовывался в 2007-2009 гг., стали региональные проекты

модернизации образования. В его рамках осуществляется государственная поддержка субъектов Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации среднего образования, рассчитанные на реализацию пяти основных направлений в течение трех лет. Федеральный центр на конкурсной основе поддерживает усилия субъектов Федерации, предполагающие введение новой системы оплаты труда работников общего образования, переход на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений, развитие региональной системы оценки качества образования, развитие сети общеобразовательных учреждений, расширение общественного участия в управлении образованием.

Инновационным инструментом решения ряда задач в сфере жилищно-коммунального хозяйства стало предоставление финансовой поддержки субъектам Федерации и муниципальным образованиям на проведение реформ за счет средств созданного в 2007 г. Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Фонд на долевой с регионами основе финансирует региональные адресные программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональные адресные программы по переселению граждан из аварийного жилья. При этом подаваемые регионами перечни мероприятий должны включать комплекс действий по достижению конкретно заявленных показателей. В основу работы Фонда заложен принцип адресности. Средства на улучшение жилищных условий направляются по конкретным адресам и по строго регламентированной процедуре. Решение об участии в программе Фонда тех или иных многоквартирных домов принимают собственники жилья, они же являются конечным получателем средств.

Особым направлением совершенствования системы финансовых взаимоотношений федерального центра и регионов стало реформирование системы общественных финансов на региональном и местном уровне. Различные субъекты Федерации, отобранные для получения федеральных субсидий, на протяжении ряда лет осуществляют целый комплекс мероприятий, связанных с оздоровлением общественных финансов.

Созданный механизм стимулирования региональных администраций к разработке и проведению реформ в области управления общественными финансами показал себя действенным инструментом. Были проведены существенные структурные и институциональные изменения, что позволило повысить бюджетную и экономическую эффективность и получить реальную экономию бюджетных средств.

С 2008 г. на аналогичную схему перешла практика поддержки регионов через выделение им средств из Инвестиционного фонда. Это стало возможным вследствие снижения как стоимости проектов, установленной для получения бюджетных ассигнований фонда, так и минимального уровня софинансирования со стороны бюджета субъекта

Федерации. Средства фонда предоставляются для реализации проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и развития инфраструктуры (в том числе социальной), а также для реализации региональных инвестиционных проектов. Минрегион России объявляет отбор инвестиционных проектов, имеющих региональное или межрегиональное значение, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда.

Проведенный анализ различных форм поддержки со стороны федерального центра реформ, проводимых на региональном уровне, позволил выявить следующую закономерность: выстраивание всех прочих реформационных преобразований началось с административной и бюджетной реформ. Посредством первой из них был взят курс на укрепление «вертикали» власти, затем усиливающаяся власть центра и возросшая зависимость регионов от центра стали определяющими факторами выделения национальных проектов, заключающихся в прямом финансировании федерацией задач субфедерального уровня – материально-технического обеспечения приоритетных сфер общественной жизни. Развитию же межбюджетных отношений способствовало проведение реформ в бюджетной сфере путем выделения субсидий на реформирование общественных финансов. В дальнейшем улучшение экономической конъюнктуры позволило продолжить практическое использование стимулирующих механизмов для институциональных преобразований регионов со стороны федерации, но уже путем поддержки региональных инвестиционных проектов, в том числе и в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Наиболее успешным опытом стимулирующего воздействия на регионы стало распределение субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов по негласному принципу: «деньги в обмен на реформы» в бюджетной сфере. Формат такого распределения постоянно менялся, адаптируясь к стадии бюджетной реформы на федеральном уровне.

3. Практика предоставления субсидий на реформирование муниципальных финансов

Реформа межбюджетных отношений, проходящая на протяжении последнего десятилетия, привела к уточнению и расширению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В контексте этой реформы особую роль приобретает такая форма финансовой помощи, которая, с одной стороны, поддерживала бы определенные направления бюджетной политики региональных и местных органов власти, а с другой, не являлась бы чрезмерным вмешательством в эту политику.

В целом, как было отмечено еще в Программе развития бюджетного федерализма, одобренной федеральным Правительством в 2001 г., формирование и развитие системы

бюджетного устройства, позволяющей региональным и местным органам власти проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику, должно преследовать достижение нескольких взаимосвязанных целей, среди которых экономическая эффективность, социальная справедливость, политическая консолидация, территориальная интеграция и бюджетная ответственность. Последнее подразумевает, что управление общественными финансами осуществляется от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса [12]; происходит повышение законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики.

Теоретические работы также констатируют, что система финансовой помощи бюджетам других уровней, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов (муниципалитетов), одновременно может способствовать и созданию стимулов для проведения на региональном (местном) уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышению эффективности бюджетных расходов [14].

Успешность практики предоставления субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов из федерального бюджета, осуществляющегося по принципу «деньги в обмен на реформы», свидетельствует о том, что собственно процесс реформирования служит импульсом для ряда иных, приводящих к позитивным изменениям действиям. Это подтверждается и тем, что во многих субъектах Федерации на уровне региона в последние годы были созданы свои фонды реформирования муниципальных финансов [2]. Опыт их функционирования, включая различные механизмы нормативно-правового регулирования конкурсного отбора муниципальных образований на получение дополнительных средств финансовой помощи, уже есть в Чувашской Республике, Ставропольском и Хабаровском краях, Амурской, Белгородской, Брянской, Калужской, Кировской, Оренбургской, Саратовской областях и других субъектах Федерации.

Региональная поддержка местных бюджетов, стимулирующая муниципалитеты к проведению эффективной и ответственной бюджетной политики, как правило, строится на принципах аналогичных федеральным, но применяемые при этом механизмы носят более облегченный характер. Однако желание регионов транслировать реформы, инициируемые Федерацией, на муниципальный уровень предполагает разработку методик выделения субсидий из региональных бюджетов на реформирование муниципальных финансов каждый раз под новые условия.

Например, в 2008 г. в Красноярском крае был разработан и утвержден пакет нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления и распределения субсидий бюджетам муниципальных образований на реформирование муниципальных финансов. Отбор муниципалитетов осуществляется на реализацию следующих направлений и мероприятий реформирования муниципальных финансов: реформа бюджетного процесса и управления расходами, реформирование муниципального сектора экономики, создание условий для развития доходной базы, совершенствование долговой политики, а для муниципальных районов еще и совершенствование межбюджетных отношений.

Несколько иной опыт применения методики выделения субсидий на реформирование муниципальных финансов в 2009 г. Так, приказом Министерства финансов Калужской области от 23 января 2009 г. № 6 утверждены положение о проведении конкурса среди муниципальных районов и городских округов на получение субсидий на реформирование муниципальных финансов из областного бюджета и методика оценки выполнения органами местного самоуправления мероприятий реформирования. Программные мероприятия муниципалитетов составляются по трем направлениям: предоставление муниципальных услуг юридическим и физическим лицам, внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат и качество управления муниципальными финансами и финансового менеджмента.

Таким образом, поддержка стимулирования комплексных преобразований бюджетной сферы на муниципальном уровне осуществляется за счет средств не только федерального, но и региональных бюджетов.

II. Региональный практический опыт применения конкурсных программ в развитии муниципальных образований: цель, этапы проведения и результаты

1. Основные цели и задачи конкурсных программ развития на муниципальном уровне

Интерес к теме использования конкурсных процедур, как было указано выше, продиктован разносторонним накопленным опытом и выходом грантовых программ на уровень государственной социальной политики. Подтверждением тому являются грантовые конкурсы Общественной палаты РФ. В некоторых регионах России различные конкурсы муниципальных грантов, грантов губернатора уже проводятся на постоянной основе и позволяют решать разнообразные социальные проблемы местных сообществ. Все это говорит о признании конкурсного принципа как одного из эффективных способов распределения ресурсов.

Можно выделить три причины, по которым обобщение опыта по проведению конкурсных программ в регионах является актуальным и может быть полезно партнерам из

всех трех секторов местного сообщества – органам власти разного уровня, экобизнесу и общественности.

Первая – на муниципальном уровне в условиях получения значительной самостоятельности участие в таких программах дает возможность выполнять конкретные проекты по решению задач социально-экономического развития, повышению эффективности бюджетных расходов, улучшению состояния окружающей среды.

Вторая – к настоящему времени начинает налаживаться межсекторное взаимодействие между органами власти разного уровня (в т.ч. на уровне местного самоуправления), бизнесом и общественностью.

И третья – некоммерческие организации (НКО), часто администрирующие подготовку и выполнение внебюджетных эколого-социальных проектов, начали понимать, что не уделяли должного внимания предпроектной оценке ситуации в местах реализации проектов и их постгрантовому развитию, что приводило к неустойчивости результатов проектов. Развитие сектора НКО в России повлекло за собой не только его усиление как института неправительственных организаций, но и создало новые социальные технологии и инструменты. Опыт участия в различных конкурсах на финансовую поддержку, в том числе в рамках программ зарубежных фондов, позволил НКО приобрести новый опыт и профессионализм в использовании финансовых ресурсов для решения социальных задач.

Для усиления положительного влияния различных конкурсных региональных и муниципальных программ на развитие местных сообществ необходим анализ механизмов и результатов их проведения, что поможет государственному сектору эффективнее работать на муниципальном уровне. Кроме того, на уровне муниципальных районов и поселений (особенно сельских) легче и реальнее отследить факты и особенности как положительного влияния небольших по времени и ресурсам проектов, так и выявить причины неудач.

Ниже приводится анализ проведения трех основных этапов выполнения проектов: предпроектного, проектного и постпроектного. Для каждого этапа рассматриваются основные направления и механизмы деятельности, методические разработки и примеры со ссылкой на конкретные проекты, разработанные нормативные правовые акты, рекомендации и предложения для обучающих программ.

Для анализа используется опыт совместной работы ФУР и одного из его региональных центров – ОО «БРО по Байкалу» по выполнению эколого-социальных проектов в 1997-2009 гг. в Республике Бурятия.

Для определения основных направлений деятельности на местах в муниципальных образованиях необходимо прежде всего выбрать приоритеты развития данного

муниципального образования на основе проведения СВОТ-анализа¹, включающего такие оценки, как:

- 1) обеспечение сбалансированности трех типов эффективности – бюджетной, коммерческой и общественной;
- 2) сохранение местных ценностей и ресурсов: экономических, социальных, культурных, – и выявление возможностей развития их потенциала;
- 3) сдерживание неблагоприятного воздействия производства на местные ценности;
- 4) предупреждение рисков для местных сообществ.

Такой анализ должен помочь выявить основные направления и ресурсы, потенциальные возможности и риски развития муниципального образования при выполнении проектов.

2. Предпроектный исследовательский этап: методология и технические приемы выбора территорий реализации будущих проектов

Основными пошаговыми направлениями деятельности муниципального образования на этом этапе являются:

- изучение местных ресурсов как объектов воздействия на муниципальном уровне;
- анализ факторов, возможностей и рисков развития;
- типизация муниципальных районов и поселений;
- учет механизмов самоорганизации на муниципальном уровне.

За методологическую основу понятия местных ресурсов, или ценностей было принято определение Л.Н. Гумилева «кормящий ландшафт» для местного сообщества в разработанной им теории этногенеза. Это понятие соответствует территориальному масштабу муниципального образования, где «кормящий ландшафт» составляет экологический и локальный хозяйственный каркас территории, обеспечивающий условия для сохранения ее ресурсов, а также условий и образа жизни местных сообществ. Поэтому этот термин часто используется при изучении сообществ в районах Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока. Например, для Республики Бурятия – это специфические таежные условия Сибири, в которых большое значение приобретают взаимосвязи населения с природной средой и традиционный опыт хозяйствования местного населения.

Важным в изучении местных ресурсов представляется опыт составления карт местных ценностей и их использования при разработке схемы территориального планирования муниципального района. Такая работа, например, была проделана в

¹ СВОТ (SWOT) - анализ – метод анализа в стратегическом планировании, заключающийся в разделении факторов и явлений на четыре категории: Strengths (сильные стороны), Weaknesses (слабые стороны), Opportunities (возможности) и Threats (угрозы).

Прибайкальском районе республики. Подготовлена серия информационных слоев для карты местных ценностей в ГИС и веб-формате на основе совместного анализа данных о территории, существующей экономической и социальной ситуации и возможностях развития района, а также с учетом общественного мнения (по принципу «Слушать Землю» и «Слушать Людей»). В результате удалось сформулировать основные приоритеты и темы инвестиционных проектов для развития района. Для использования и тиражирования полученных наработок на другие районы Бурятии результаты были сведены на диске с интерактивным интерфейсом. Для ГИС-версии разработана обучающая программа для администрации района и проведено первоначальное обучение.

Иногда поводом для оценки местных ценностей и перспектив развития территории может быть ситуация кризиса. Так, при общественных обсуждениях возможностей развития г. Байкальска в связи с банкротством Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (ЦБК) был разработан перечень около 100 идей-проектов развития и сделана их систематизация для практического использования. Причем общественные слушания позволили выявить не только важные идеи развития, но и участников, заинтересованных в их практической реализации.

Факторы развития имеют различный характер в регионах России, однако в них есть несомненное сходство, связанное с решением общероссийских задач – таких, как например энергосбережение, реформы образования и местного самоуправления, системы ЖКХ и др. Так, возникновение неблагоприятной демографической ситуации в ряде районов привели к повышению риска закрытия малокомплектных школ на селе, которые являются культурной и социальной основой для малых поселений. Другим примером являются высокие заградительные пошлины на круглый лес в лесных регионах южной Сибири и Дальнего Востока, что приводит к развитию переработки леса с использованием более дешевой рабочей силы из Китая, что в свою очередь способствует увеличению безработицы в местных таежных поселениях. Появление «новых безработных» в этих регионах – реальный процесс и актуальный риск. Формальные решения по квотированию иностранной рабочей силы только скрывают проблему, т.к. иностранцы появляются нелегально, а контроль на местах малоэффективен. Процесс этот пока не приводит к социальным акциям, т.к. региональные рынки лесоматериалов еще не сформировались, но спрос на иностранную рабочую силу будет расти с их развитием.

Внутримуниципальные факторы развития имеют специфический характер в зависимости от экономической ситуации и особенностей воздействия на местные ценности, но тоже могут быть аналогичными в разных районах. Поэтому на предпроектном этапе важно проведение инвентаризации и оценки факторов развития муниципальных районов.

Формально такая работа постоянно проводится при подготовке планов социально-экономического развития муниципального района, документов средне- и долгосрочного характера (например, различных стратегий развития территории), а также схем территориального планирования, которые затрагивают экономические, социальные и культурные интересы всех групп местного сообщества и поэтому можно рассчитывать на активное участие населения в проведении общественных слушаний по этим планам и схемам развития [7].

Примерами рисков потери местных ценностей и ограничения развития в Республике Бурятия могут служить следующие.

Потеря природного капитала – один из лимитирующих факторов развития, что для республики особенно важно, принимая во внимание ее географическое положение в Байкальском регионе. Природные факторы должны быть учтены при строительстве объектов Особой туристско-рекреационной экономической зоны на Байкале. Так, по оценкам специалистов при строительстве планируемого горнолыжного курорта в рамках ее создания могут быть уничтожены кедрачи и обитающая там популяция медведей. Другой пример возможной потери природных ресурсов в республике является нерациональное использование полезных ископаемых, в частности нефрита (98% отечественных запасов которого находятся в Бурятии) с низкой бюджетной эффективностью, т.к. большая его часть добывается нелегально.

Снижение капитализации объектов экономики – один из типов рисков. При выявлении факторов развития важно проанализировать не только состояние бюджета, но и наличие ликвидных производств, намечаемые федеральные и региональные программы, их экономическую и общественную эффективность. В настоящее время общей особенностью муниципальных районов Бурятии является высокая дотационность их бюджетов. Перспективы дальнейшего экономического развития требуют как «внешней» (например, работа с инвесторами), так и местной (выполнение проектов, направленных на саморазвитие) активности. Часто муниципальные районы и отдельные поселения не имеют опыта подготовки бизнес-проектов и тем более инвестиционных проектов. Поэтому выполнение небольших конкурсных проектов (по энергосбережению, развитию экотуризма и др.) в рамках грантовых программ может быть полезен [8].

Федеральные и региональные ограничения («обременения») являются другим важным фактором развития и могут быть разными в зависимости от истории развития, особенностей хозяйства и природных условий территории. Для Бурятии такие ограничения содержатся в обширном «Перечне запрещенных видов деятельности в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории», а также более строгих, чем в других районах,

предельно допустимых нормативах воздействия на экосистемы (стандарты выбросов, твердых бытовых отходов). Так называемый «Байкальский фактор», возникший в связи с принятыми мерами охраны уникального озера, часто увеличивает затраты и приводит к дополнительным финансовым нагрузкам на бюджет. По мнению ряда экспертов, запреты могут нанести значительный ущерб местному хозяйствованию, т.к. слишком многие производства попадают в разряд запрещенных. Одной из самых важных задач по эффективному применению природоохранных мер является уточнение зонирования Байкальской территории с выделением зон ограничений и возможностей хозяйственной деятельности.

Типизация муниципальных районов и поселений проводится на основе изучения ресурсов и рисков конкретных территорий и имеет индивидуальный характер для различных территорий.

Приводим методику типизации муниципальных районов Бурятии, которая может быть адаптирована к конкретным местным условиям и для других субъектов Федерации.

На основании изучения местных ресурсов и ценностей, факторов, возможностей, ограничений и рисков развития было выделено три типа муниципальных районов:

- 1) с действующими ликвидными производствами и планируемыми инвестиционными проектами. К ним относятся около 15% муниципальных районов, на территории которых предполагается проведение инвестиционных проектов. Это, например, Еравнинский район, где планируется создание горно-обогатительного комбината на колчеданно-полиметаллическом месторождении в Озернинском сельском поселении;
- 2) с федеральными экологическими ограничениями развития (обременениями). Это районы в пределах Центральной экологической зоны Байкальской природной территории, где существуют более строгие нормы по допустимым воздействиям на экосистемы. Запрещены экспортно-ориентированные производства, т.к. фактически они будут способствовать размещению отходов производства на территории участков, включенных в список Всемирного природного наследия ЮНЕСКО. На долю таких районов приходится около 5% (большая часть территории прибайкальских районов – Северо-Байкальского, Баргузинского, Прибайкальского, Кабанского);
- 3) без дополнительных возможностей и ограничений на развитие - все остальные муниципальные районы республики.

Результаты проектов, проведенных ФУР на территориях районов разных типов, позволяют уточнять критерии типизации районов и продолжать плодотворную совместную работу с муниципалитетами по решению их приоритетных проблем и подготовке материалов для Правительства Республики по принятию правовых документов, поддерживающих

муниципальные инициативы. Особенно активная работа проводится на уровне сельских поселений, где можно выделить так называемые фокусные поселения с креативными группами творчески мыслящих и активно действующих людей, налаженным межсекторным взаимодействием в местном сообществе. Такие фокусные поселения в сельских районах представляют собой «точки роста». Поэтому привлечение ресурсов именно в такие поселения создает шансы на успешный и устойчивый результат. Фокусные поселения могут выявляться различными способами, но всегда при консультации с органами исполнительной власти республики и муниципальных образований. Так, в Прибайкальском районе в 2008 г. при участии в конкурсах фокусные поселения выбирались по выраженной специализации различных частей района: промышленной, аграрной, лесохозяйственной. В таких поселениях проводилось выявление креативных групп населения методом работы с фокус-группами [13].

В связи с тем, что отношения местного сообщества с администрациями муниципальных районов во многом определяются ситуацией, существенно различной в трех вышеуказанных типах районов республики, их типизация также важна и для анализа механизмов самоорганизации на муниципальном уровне. Типы механизмов самоорганизации муниципальных образований можно понять при анализе возможных трендов их развития:

- *самодостаточные поселения* с развивающимися креативными группами населения, межсекторным партнерством и тенденциями повышения жизнеспособности – наблюдаются в районах, где активно действуют НКО с привлечением внебюджетных средств через Фонды местных сообществ (ФМС), где действуют юридические инициативы по защите местных ценностей и межсекторное взаимодействие, осуществляемое на основе общественного договора, меморандума и др. Примером может быть село Романовка Баунтовского района, на территории которого сосредоточена добыча урана. Это поселение является типичным для Сибири, где преобладает сырьевая модель развития. Взаимодействие жителей вышеуказанного таежного села (на Угрюм-реке) с Корпорацией «Росатом» в принципе мало реально. Поэтому для предупреждения конфликтов очень важно наладить процесс взаимодействия между производством, администрацией и местным населением. В данном случае подготовительный процесс разработки месторождения растянулся на 10 лет, когда сырье еще не добывалось, и поэтому появился временной ресурс для налаживания такого взаимодействия;
- *сохраняющиеся даже во время кризиса муниципальные образования, обычно расположенные при объектах естественных монополий*, например, город Байкальск в Иркутской области с Байкальским ЦБК, город Селенгинск в Кабанском районе с Селенгинским целлюлозно-картонным комбинатом. Иногда существует нелегитимная самоорганизация («самосборка») таких поселений за счет использования брошенной

инфраструктуры и самозахвата ликвидных ценностей – например, «ничейной» земли на побережье Байкала в форме добровольных некоммерческих товариществ, малообъемной добычи полезных ископаемых, охоты. Как пример – в селе Безымянка Баргузинского района на месте брошенного леспромхозовского поселка на побережье Байкала возникло, например, такое некоммерческое товарищество без света, почты, магазина и больницы, но с высокой стоимостью возводимых строений под перепродажу. Такие примеры необходимы для понимания конкретной ситуации и обоснования типизации районов и поселений, т.к. основная задача на этом этапе состоит в подготовке адекватных проектов для грантовых и государственных конкурсных программ;

- *поселения со снижением жизнеспособности* – это, прежде всего, «брошенные» государством и менеджментом леспромхозовские поселки («таежные тупики»), которые десятилетиями сохраняются без органов власти и централизованных систем жизнеобеспечения (электричество и др.). В качестве примера приведем села Бурля, Таежный, Золотой Ключ, Давша в Прибайкальском и Баргузинском районах республики, которые пока выживают, но перспектив развития не имеют (кроме вариантов поддержки криминального бизнеса, а это перспектива далеко не позитивная).

Поддержка жизнеспособных поселений полностью соответствует целям и условиям проведения конкурсных муниципальных программ и таким образом способствует формированию наиболее перспективного механизма самоорганизации местных сообществ. Но не менее важно, чтобы локальные успехи в таких поселениях не приводили к снижению самооценки в поселениях двух других типов самоорганизации, а были для них примером и стимулом для развития.

Таким образом, на предпроектном этапе деятельности должен быть выработан алгоритм оценки ситуации в местных сообществах на основе изучения их проблем и возможностей развития, типизации и принципов самоорганизации.

3. Проектный этап: обучающая программа

На этапе реализации проектов основной целью является решение управленческих задач, или задач в сфере менеджмента. К таким стандартным задачам относятся снижение издержек, в т.ч. ресурсосбережение, улучшение корпоративного менеджмента, включая организацию межсекторного взаимодействия, и поиск новых ресурсов развития, то есть создание и внедрение инноваций.

Однако во многих отдаленных, слаборазвитых районах в разных уголках России администрациям и активу может быть необходимо обучение антикризисному менеджменту.

Результаты выполненных в последние 15 лет проектов в Байкальском регионе, в том числе по программам ФУР, позволили провести анализ и обобщение полученных материалов

для подготовки обучающих программ. Основные достижения успешных проектов были подразделены на три группы.

Первая группа связана со снижением издержек местных бюджетов поселения, а также расходов семьи, бизнеса. При этом, снижение издержек жизнеобеспечения на местном уровне связано, в основном, с энергосбережением и уменьшением энергопотребления объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, заменой отсталых технологий и изношенного оборудования, наличием у администраций стимулов для экономии. В последние годы в пяти муниципальных районах Бурятии выполнены проекты по развитию местной энергетики на основе снижения потребления и потерь тепла и энергии за счет замены угольных и электродкотлов на газогенераторные и проведения малозатратных мероприятий по утеплению зданий и помещений.

Снижение стоимости подготовки и реализации новых проектов характеризуется следующим. Если на предпроектном исследовательском этапе выявлены приоритеты развития муниципального образования, которые интересуют партнеров от власти, бизнеса и местного сообщества, а также проведена оценка перспектив развития, то одним из способов решения местных задач является подготовка конкурса социальных проектов на средства энергоэкономии и дополнительных средств (бюджетов разных уровней, бизнеса и грантов). При этом администрации важно иметь доступ к информации о ресурсах муниципального района и поселений, для чего им нужен тренинг по освоению информационных продуктов и программ, подготовленных на предпроектном этапе. Например, для бизнеса с выраженными сезонными минимумами и максимумами затрат и доходов (пчеловоды, которым нужны деньги весной и которые они могут отдать осенью, расширение сети туристических гостиниц-хостелов и др.) может использоваться механизм субсидирования процентной ставки по кредиту.

Для поселений муниципальных районов первого типа, согласно вышеприведенной типологии, то есть районов с наличием новых инвестиционных проектов, возможен риск бюджетных потерь после завершения проектов, который может быть связан с недополучением ожидаемых выгод для местных бюджетов от проектов и, как следствие, иногда и потеря инвесторов. Для вновь создаваемого в наиболее перспективной сфере в регионе – малого экобизнеса важно предусмотреть налоговые льготы, т.к. многие полезные и адекватные социальные и экобизнес-проекты часто не реализуются из-за неприемлемых обременений, административных барьеров или недостатка преференций.

Вторая группа достижений успешных проектов связана с улучшением межсекторного взаимодействия для сохранения местных ценностей. Основными достижениями конкурсных программ на муниципальном уровне при этом являются:

- *согласование интересов власти, бизнеса и местного сообщества* на основе общественного договора [4], см. блок Нормативные документы;
- *сохранение местных ценностей*. Новым инструментом документации и защиты природных, культурных и экономических ценностей на уровне поселений может служить апробированная и описанная выше карта местных ценностей;
- *сдерживание воздействий от существующего опасного производства*. Относительно новым инструментом являются создаваемые в последние годы общественные экологические советы при ведомствах, например, успешный опыт работы в Бурятии с природоохранной прокуратурой [6];

Третья группа проектов характеризуется достижениями в поиске новых ресурсов развития, создании и внедрении инноваций. В ходе реализации многочисленных эколого-социальных проектов в регионе и анализа их постпроектного развития выработаны и апробированы следующие инновационные подходы для дальнейшего развития:

- *создание Фондов местного сообщества (ФМС)*, представляющих собой благотворительные организации, привлекающие для этих целей внебюджетные средства (бизнеса, конкурсных грантовых программ), а также административные и финансовые ресурсы муниципалитетов. Фонды используют эти ресурсы на конкурсной основе и оказывают финансовую поддержку социальным проектам по энергосбережению, развитию культуры, образования, спорта. ФМС могут служить дополнительном механизмом «защиты» привлекаемых в бюджеты поселений внебюджетных средств от пропорционального сокращения дотаций. С этой целью необходимы новые нормативные акты, например по реинвестированию средств энергоэкономии на социальные проекты в муниципальном образовании. Поэтому одним из основных условий конкурсов программы «Развитие муниципальных образований», осуществляемой ФУР, является реинвестирование полученной при выполнении энергосберегающих проектов экономии в социальные проекты в месте реализации энергопроектов, то есть в том же муниципалитете. Одним из механизмов выполнения этого условия в Бурятии были конкурсы социальных проектов, которые административались местными ФМС, а средства выделялись решением главы администрации или решением совета депутатов в размере сэкономленных средств;
- *применение консорциумного подхода* – выполнение в одном муниципальном образовании комплекса взаимосвязанных проектов, обеспечивающих положительный синергетический эффект от их совместной реализации;
- *реинвестирование средств энергоэкономии* – защита энергоэкономии от нецелевого использования;

- *решение социальных задач.* Приведем пример широкого тиражирования дальневосточных проектов «Биогрядка» по выращиванию для социально незащищенных слоев населения овощной продукции в домашних условиях с применением биоудобрений, а также функциональных продуктов с заданными свойствами для компенсации природного или техногенного дефицита качества продуктов;
- *решение проблем создания местной генерации тепла и энергии.* Пример – концепция инвестиционного проекта «ТЭЦ на отходах лесодобычи и переработки» находится в стадии доработки;
- *обучающие программы* по алгоритму превращения идей по развитию в «идей-проекты», а проблем - в ресурсы социального, экономического и культурного развития местного сообщества с получением дополнительного положительного синергетического эффекта за счет возможности принятия новых решений. Например, проблема засорения территории отходами лесопереработки во многих районах Бурятии была превращена в ресурс развития за счет использования этих отходов в местной теплоэнергетике на газогенераторных котлах, а также в тиражируемых проектах «Биогрядка» как материал вместо сфагновых мхов, используемых на Дальнем Востоке для выращивания овощной продукции в закрытом грунте в домашних условиях.

3. Постпроектный этап: консалтинговая программа

Основная задача менеджмента развития местных сообществ на постпроектном этапе – обеспечение устойчивости достигнутых результатов и саморазвития выполненных конкурсных проектов, которое, как правило «обещается» в заявках на проекты. Но даже наиболее успешные проекты в процессе саморазвития часто сталкиваются с разнообразными трудностями, превращаясь в очередные «долгострои». Это достаточно общее явление, известное, как «постгрантовый синдром». В то же время «саморазвитие» означает не формальное тиражирование успешного опыта и результатов, а выявление и реализацию практического спроса на него от заинтересованного пользователя, т.е. превращение полученного результата в инвестиционные проекты.

Поэтому на постпроектном этапе решаются возможности подготовки будущих инвестиционных проектов – получение преференций, снижение обременений и административных барьеров, а также разработка флагманских проектов для поселений и районов, что важно для саморазвития муниципального образования на постпроектном этапе.

Рассмотрим важные направления работы на постпроектном этапе.

Анализ возможностей и трудностей саморазвития муниципальных районов позволил в качестве основных трудностей выделить необходимость снижения административных барьеров, которые подразделяются на следующие типы [5]:

- административные барьеры федерального уровня (например, подготовка проектно-сметной документации, экспертиза, страхование и др.);
- барьеры монополистов – хозяйствующих субъектов (лимиты, доступ к сетям, плата за подключение и др.);
- институциональный барьер – одним из частных проявлений институционального барьера является отсутствие нормативно-правовых документов уровня муниципального образования по рефинансированию и реинвестированию, что может способствовать нецелевому использованию средств полученной экономии;
- финансовый барьер – отсутствие или недостаточность преференций в сочетании с рисками сдерживает инвестиции частного капитала в рынок энергосбережения, снижает мотивацию и возможности привлечения внебюджетных средств для развития местного сообщества (например, отсутствие преференций для продвижения так называемых альтернативных, в том числе возобновляемых источников энергии и в других областях);
- информационный барьер – отсутствие системной и современной базы данных о технике и технологиях энергосбережения, о мировом и отечественном опыте для выбора адекватного местным условиям бизнес-решения;
- барьер, препятствующий выполнению основного условия донора – целевого использования средств энергосэкономии на рефинансирование (реинвестирование), в случае внебюджетного финансирования может привести к потере донора.

Подготовка инвестиционных бизнес-проектов – важная цель постпроектного периода (для Байкальского региона они должны быть обязательно экологически ориентированными). Развитие пилотных проектов в бизнес-проекты – цель и условие их устойчивости и дальнейшего сбалансированного развития муниципальных образований. Однако не все проекты нужно поддерживать по причинам указанных выше трудностей саморазвития.

Признаки устойчивых проектов для их возможной дальнейшей поддержки могут быть сформулированы таким образом:

- *экобизнес-проекты*, т.е. не просто торговля и услуги, а деятельность, связанная с неистощительным использованием природных ресурсов «кормящего ландшафта» местного сообщества. Так, в одном из проектов в Иволгинском районе республики было достигнуто повышение урожайности в условиях зоны рискованного земледелия за счет использования биоудобрений – эффективных микроорганизмов, что способствовало улучшению структуры почвы и повышению содержания гумуса и было поддержано как перспективное направление развития сельского хозяйства;
- *проекты с положительным синергетическим эффектом* за счет решения комплекса взаимосвязанных проблем с превращением их в ресурсы развития, в т.ч. за счет

использования инновационных подходов и решений. Например, проекты по энергосбережению, имеющие большие перспективы для развития муниципальной энергетики за счет инновационных технологических решений, с реинвестированием экономии в решение социальных проблем местных сообществ;

- *проекты со сбалансированным и перспективным бизнес-решением*, в т.ч. за счет минимизации проблем с обременениями и административными барьерами. Так, на постгрантовом этапе проекта по развитию экотуризма в Турке (Прибайкальский район) было осуществлено строительство хостела (молодежной гостиницы), который является эффективной альтернативой действующим достаточно дорогим гостиницам, создает рынок услуг за счет приобретения патента на деятельность с освобождением от регистрации и налогов и имеет дальнейшие перспективы в условиях развития экотуризма в Прибайкалье.

Основные направления поддержки устойчивых на перспективу проектов могут быть следующими:

- *обучение заявителей* готовить заявки и бизнес-планы под конкретные источники финансирования, как бюджетные, так и внебюджетные;
- *консультации по подготовке проектов* для консорциума заявителей от власти, бизнеса и местного сообщества с получением дополнительного синергетического эффекта;
- *софинансирование проектов*, у которых определены основные участники (мотивированный заявитель, консультант по обеспечению ликвидности товара или услуги по проекту и его потребитель);
- *предоставление беспроцентных кредитов* или использование механизма субсидирования процентной ставки по кредитам, создание системы микрофинансирования (под минимальные проценты) для перспективных проектов, которые гарантированно вернут небольшие кредиты;
- *подготовка правовых основ по смягчению обременений*, снижению административных барьеров, повышению размеров и улучшению форм преференций. Такие возможности разработки правовых документов закладываются в проект Программы энергосбережения Республики Бурятия, в подготовке которого ОО «БРО по Байкалу» и представители модельных муниципальных образований принимают активное участие;
- *подготовка флагманских проектов*. Определение «флагманский проект» выработано авторским коллективом Российского научного центра государственного и муниципального управления (РНЦГМУ), тесно работающего с ФУР при проведении обучающих программ для представителей муниципальных районов, а также при написании Кодекса лучших практик.

Правильная и заблаговременная организация предпроектного и проектного периода работы в муниципальных районах – изучение типов районов, местных ресурсов и ценностей, ответственный менеджмент и обучение, поиски новых ресурсов развития, приведенные выше, можно сравнить с подготовкой почвы под посадки. Если она хорошо подготовлена, то на «фабрике мысли» рождаются «идеи-проекты», которые в дальнейшем реализуются в виде «флагманских» социальных и бизнеспроектов, правовых документов и юридических инициатив. Такие «флагманские» проекты должны обеспечивать прогрессивные изменения в территориальной социально-экономической среде и экономическом развитии муниципальных образований.

Одним из примеров создания нескольких потенциальных флагманских проектов для поселений может служить Прибайкальский район Бурятии, где в процессе разработки карты местных ценностей были выявлены темы этих проектов. Начата подготовка такого проекта по теме «ТЭЦ на отходах лесодобычи и переработки» как проекта местной генерации тепла и энергии.

Совместная работа заинтересованных сторон (администрации, бизнеса и специалистов по теме проекта) позволила выработать предварительные рекомендации по его выполнению:

- 1) создать рабочие группы специалистов для консультаций по основным проблемам и выявления возможностей снижения рисков при реализации проекта;
- 2) сформировать кластер проектов – основной и дополнительные проекты по таким направлениям как обеспечение ликвидности местной генерации тепла и энергии на основе использования альтернативных и возобновляемых источников энергии, подготовка отходов к утилизации и организация консорциума партнеров [9-11], примеры успешных комплексов проектов приведены в блоке Практика;
- 3) проведение активной работы с местными органами власти и населением для обеспечения государственной поддержки проекта и его общественной эффективности.

Заключение

Несмотря на ограниченность возможностей в использовании бюджетных и внебюджетных средств для поддержки различных инициатив на местном уровне, в регионах сложилась различная практика стимулирования такой деятельности, в том числе на конкурсной основе.

Проведенный анализ лучшей практики, реализованной в Республике Бурятия в рамках проектов ФУР, является попыткой создать «удочку» для актива местного сообщества. Это может быть полезно для партнеров из администраций разного уровня, НКО и социально - ответственного бизнеса. Практически такой анализ может использоваться и дорабатываться

в процессе работы ФУР и региональных центров, сотрудники которых могут выполнять функцию «мастеров» сопровождения проектов в фокусных поселениях своих районов. Такие разработки будут способствовать достижению целей проектов, поддержанных из бюджетных и внебюджетных источников, устойчивому развитию местных сообществ, увеличению доходов местных бюджетов, повышению активности, занятости и улучшению качества жизни населения.

Список литературы

1. Глимбовская Е.В., Климанов В.В. Направления фискальной поддержки институциональных преобразований в регионах. – М.: ИРОФ, 2009. – 96 с.
2. Климанов В.В., Дмитришина Е.В. Опыт реформирования муниципальных финансов в регионах России // Опыт реализации программ реформирования региональных финансов / Под ред. А.В. Юрина. – М.: Рохос, 2004. С. 90-98.
3. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. – М.: Комкнига, 2005. – 556 с.
4. Общественный договор (с.Турунтаево, см. блок Нормативные документы)
5. Плешаков С.А. Сопровождение села. Модель сельского развития. – Хабаровск: Изд-во Тихоокеанского гос.ун-та, 2008. – 343 с.
6. Положение об Общественном экологическом Совете при прокуратуре Республики Бурятия (см.блок Нормативные документы)
7. Положение об общественных слушаниях (см.блок Нормативные документы)
8. Распоряжение Администрации муниципального образования «Тарбагатайский район» о конкурсе социально-значимых проектов в МО (см. блок Нормативные документы)
9. Результаты Комплекса проектов «Прибайкалье – территория устойчивого развития», Программа РМО, 1-ый раунд (см. блок Практика)
10. Результаты Комплекса проектов «Свирск-устойчивая и комфортная территория для жизни местного сообщества», Программа РМО, 1-ый раунд (см.блок Практика)
11. Результаты Комплекса проектов «МО Тарбагатайский район – устойчивое развитие традиционного сообщества», Программа РМО,2-ой раунд (см.блок Практика)
12. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Том 1 / Под общей ред. А.М. Лаврова. – М.: Минфин России, 2007, с.8.
13. Хантургаева Н.Ц. Культурное наследие как фактор развития муниципальных образований// Культурный потенциал Байкальского региона. Материалы межрегиональной научно-практической конференции 3 июля 2009. Том 1. - Улан-Удэ: ред.-изд. отдел РЦНТ, 2009 - 480 с. (с.460-465)

14. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.

Авторы:



Белоголов Владимир Федорович - менеджер ООО «Бурятское региональное объединение Байкалу», руководитель Восточно-Сибирского регионального центра поддержки Фонда устойчивого развития (ФУР, Москва), к.г.- м.н., занимается подготовкой, выполнением, оценкой и мониторингом проектов и программ, связанных с социальными приоритетами, поддержкой малого и среднего бизнеса, экобизнеса, охраны ОС и ресурсосбережения в Байкальском регионе и Восточной Сибири. Автор более 60 публикаций.



Климанов Владимир Викторович – директор Института реформирования общественных финансов, д.э.н. Специалист в сфере государственных и муниципальных финансов, региональной политики и регионального развития. Руководитель более 100 успешно реализованных исследовательских и консалтинговых проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.



Миланова Елена Валентиновна - менеджер проектов Фонда «Устойчивое Развитие» (ФУР), к.г.н., имеет звание доцента географического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, занимается проблемами устойчивого развития и оптимизации взаимоотношений общества и окружающей среды. Автор около 200 публикаций. Участвовала в выполнении многих программ и проектов ФУР по поддержке развития муниципальных образований. Член Исполкома комиссии по изменению землепользования и земельного покрова Международного Географического Союза.